

Municípios pequenos emancipados no Paraná após a Constituição Federal de 1988: análise e discussão das receitas próprias, insuficiência financeira e implicações territoriais

Small Municipalities Emancipated in Paraná After the 1988 Federal Constitution: Analysis and Discussion of Own Revenues, Financial Insufficiency, and Territorial Implications

Carlos Casemiro Casaril

UNESPAR, Paranavaí, PR, Brasil

carlos.casaril@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-9139-3919> «

Estevão Pastori Garbin

UNESPAR, Paranavaí, PR, Brasil

epgarbin@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-4513-9298> «

Flaviane Ramos dos Santos

UNESPAR, Paranavaí, PR, Brasil

flaviane.geografia@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-3002-6781> «

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 representou um marco na descentralização político-administrativa brasileira, impulsionando a criação de novos municípios em todo o país. Este artigo tem como objetivo analisar o processo de emancipação de municípios pequenos no Estado do Paraná após 1988, com ênfase na sustentabilidade fiscal e na suficiência financeira dessas municipalidades. Para tanto, foram utilizados dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), contemplando informações populacionais e financeiras referentes aos Censos de 2000, 2010 e 2022. Os resultados evidenciam que, entre os 81 municípios paranaenses emancipados no período pós-1988, 79 se enquadram como de pequeno porte, sendo a maioria dependente das transferências intergovernamentais, especialmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Apesar dessa dependência, observou-se crescimento populacional e avanços administrativos em diversas localidades, revelando que a emancipação contribuiu para a ampliação do acesso a serviços públicos e para a melhoria da qualidade de vida. Apenas quatro municípios ultrapassaram o índice de 10% de Receita Própria (RP), critério estabelecido pela PEC 188/2019 como parâmetro de suficiência financeira. Os dados analisados indicam que a extinção de municípios com baixa RP seria inviável e contraproducente, considerando a importância dessas unidades para a coesão territorial e o desenvolvimento regional. Conclui-se que o desafio não está na existência dos pequenos municípios, mas na necessidade de políticas públicas consistentes que fortaleçam sua autonomia administrativa e financeira.

Palavras-chave: Emancipação municipal; Municípios pequenos; Receita própria; Suficiência financeira; Paraná.

ABSTRACT

The 1988 Federal Constitution marked a turning point in Brazil's political and administrative decentralization, fostering the creation of new municipalities across the country. This article aims to analyze the process of emancipation of small municipalities in the State of Paraná after 1988, with emphasis on their fiscal sustainability and financial sufficiency. Data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and the Accounting and Fiscal Information System for the Brazilian Public Sector (SICONFI) were used, encompassing population and financial information from the 2000, 2010, and 2022 Censuses. The results show that among the 81 municipalities emancipated in Paraná after 1988, 79 are

classified as small, with most depending on intergovernmental transfers, particularly from the Municipal Participation Fund (FPM). Despite this dependence, population growth and administrative progress were observed in several municipalities, indicating that emancipation has contributed to expanding access to public services and improving quality of life. Only four municipalities exceeded the 10% threshold of Own Revenue (RP), the criterion established by PEC 188/2019 as a parameter of financial sufficiency. The findings suggest that the extinction of municipalities with low RP would be both unfeasible and counterproductive, given their importance for territorial cohesion and regional development. It is concluded that the challenge does not lie in the existence of small municipalities but in the need for consistent public policies that strengthen their administrative and financial autonomy.

Keywords: Municipal emancipation; Small municipalities; Own revenue; Financial sufficiency; Paraná.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste trabalho é analisar o processo de emancipação de municípios pequenos no Estado do Paraná após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, somando-se uma análise sobre a sustentabilidade fiscal e a suficiência financeira dessas municipalidades. Para tanto, busca-se apresentar as principais prerrogativas e objetivos que motivaram o movimento emancipacionista, destacando contribuições teóricas de pesquisadores que se dedicaram ao estudo dessa temática.

Pondera-se, ainda, discutir a conceituação de pequenas cidades e municípios pequenos no Brasil, explorando aspectos metodológicos que envolvem os critérios utilizados para classificar uma municipalidade como de pequeno porte. Tal discussão é de suma importância, uma vez que a complexidade e a diversidade regional do território brasileiro conferem a esses espaços demograficamente pequenos dinâmicas e realidades bastante heterogêneas.

As possibilidades de estudos destes municípios pequenos, pequenas cidades, destas pequenas localidades e/ou destes espaços mikropolitano é grande e complexa (Casaril, 2024). Nesse sentido, a pesquisa se justifica devido a relativa ausência de uma verificação em relação aos dados atuais destes municípios emancipados após 1988 no Paraná, especialmente no que se refere ao comportamento demográfico e à sustentabilidade financeira. Assim, pretende-se observar a evolução populacional dessas localidades entre os Censos de 2000, 2010 e 2022, bem como examinar a capacidade de geração de Receita Própria (RP) como indicador de suficiência financeira municipal.

Considerando o conjunto de iniciativas legislativas articuladas no âmbito do Governo Federal durante a gestão de Jair Messias Bolsonaro (2019–2022), voltadas à possível extinção de municípios com menos de cinco mil habitantes, como a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 188/2019, o debate sobre a viabilidade dos pequenos municípios voltou à cena política nacional. Embora a referida proposta tenha sido arquivada ao final da legislatura em 2022, a possibilidade de sua retomada permanece, sobretudo em contextos marcados por recorrentes ciclos de crise econômica, que tendem a reativar discursos em defesa da racionalização administrativa e da redução dos gastos públicos. Tais discursos, frequentemente sintetizados na expressão “choque de gestão”, expressam o fortalecimento, desde meados da década passada, de uma racionalidade fiscalista orientada pela austeridade e pela contenção do gasto público, muitas vezes tratadas como fins em si mesmas (Cardoso Jr., 2020). Nesse sentido, problematizar os impactos que medidas dessa natureza poderiam ocasionar torna-se fundamental para evitar leituras unilaterais ancoradas exclusivamente na perspectiva fiscal. A PEC 188/2019 propunha a extinção de pequenos municípios, denominados na proposta como “micromunicípios”, caracterizados por população inferior a cinco mil habitantes e insuficiência financeira, isto é, pela incapacidade de atingir o mínimo de 10% de Receita Própria (RP) em relação à arrecadação total.

Diante desse cenário, torna-se fundamental problematizar se a noção de “viabilidade” pode ser adequadamente definida apenas a partir de indicadores fiscais, desconsiderando outras dimensões constitutivas da existência municipal. Nesse sentido, questiona-se se esses municípios são, de fato, inviáveis ou se, ao contrário, exercem funções sociais, políticas e territoriais relevantes, contribuindo para a coesão do território, a garantia de direitos e o desenvolvimento regional, ainda que apresentem limitada capacidade de geração de receitas próprias.

Dessa forma, o artigo está estruturado em sete partes. Além desta introdução, a segunda seção apresenta os procedimentos metodológicos adotados. Na sequência, discute-se a conceituação de “município pequeno” e “pequena cidade”, seguida de uma análise sobre a Constituição Federal de 1988 e seu papel no processo de emancipação municipal. A quinta seção aborda o caso específico dos municípios paranaenses emancipados após 1988, enquanto a sexta examina a suficiência financeira dessas municipalidades à luz dos critérios da PEC 188/2019. Por fim, a última seção apresenta a conclusão, sintetizando os principais resultados e reflexões do estudo.

2. MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa utilizou procedimentos metodológicos de natureza quantitativa e qualitativa. As etapas operacionais envolveram levantamento de dados secundários em gabinete, com o objetivo de identificar os municípios emancipados no Estado do Paraná após a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). As informações foram obtidas junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e ao Portal da Transparência do Governo Federal (Brasil, 2021).

Foram analisados os dados demográficos desses municípios, a partir dos Censos Demográficos do IBGE (2000, 2010 e 2022), organizados por porte populacional, o que possibilitou distinguir os municípios pequenos (até 50 mil habitantes) e aqueles de maior porte (acima de 100 mil habitantes).

Além do IBGE e do Portal da Transparência, também foram utilizados dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que fornecem dados sobre a execução orçamentária e o balanço patrimonial dos municípios (SICONFI, 2022).

Conforme a Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019, a suficiência financeira municipal é aferida pela proporção da Receita Própria (RP) em relação à arrecadação total, sendo considerada satisfatória quando atinge no mínimo 10%. Essa receita compreende a soma dos valores arrecadados pelos impostos municipais: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

3. MUNICÍPIO PEQUENO E CIDADE PEQUENA: UMA DISCUSSÃO

Endlich (2017, p. 37) propõe um questionamento essencial: “Quando nos referimos a uma cidade como pequena estamos nos referindo a sua população, ao seu território ou a seus aspectos funcionais e seus papéis na rede urbana?”. A própria autora esclarece que, em geral, o critério mais recorrente é o demográfico, enfatizando que se trata do “demograficamente pequeno”. Assim, quando se fala em municípios pequenos, é necessário especificar o critério adotado, pois, em muitos casos, esses territórios são extensos, ainda que possuam baixa densidade populacional (Endlich, 2017, p. 37-38).

Essa reflexão é fundamental para o presente trabalho, que adota o critério demográfico como referência para a análise dos municípios pequenos, compreendendo como tal aqueles com população inferior a 50 mil habitantes. Essa delimitação permite estabelecer comparações entre realidades locais e regionais, sem perder de vista as especificidades territoriais e funcionais.

Ainda persistem equívocos conceituais na utilização dos termos “município”, “cidade” e “área urbana”, frequentemente tratados como sinônimos. O IBGE é o órgão responsável por estabelecer definições oficiais no país. Segundo o IBGE (2013), os municípios constituem as unidades autônomas de menor hierarquia da organização político-administrativa do Brasil, cuja criação, fusão ou desmembramento depende de lei estadual. Já as cidades correspondem às sedes das prefeituras, compreendendo as áreas urbanas delimitadas por lei municipal. As áreas urbanas, por sua vez, são aquelas situadas dentro do perímetro urbano definido em legislação local.

A partir dessas definições, compreende-se que a cidade é a sede do município, e o município é o território que abrange tanto a área urbana quanto a rural. O IBGE, ao estabelecer faixas populacionais para classificar o porte das cidades, está, na realidade, se referindo aos municípios — o que reforça a necessidade de diferenciar essas duas noções.

Como destaca Endlich (2017), o município é a institucionalização formal da escala local no Brasil, enquanto a cidade implica uma forma específica de aglomeração e de funções urbanas, que nem sempre se manifestam plenamente em todas as sedes municipais. Para a autora, “O município pode ser considerado como a institucionalização formal da escala local no Brasil [...]. Concretamente, existem mais municípios do que cidades, já que muitas sedes não poderão ser consideradas como tal

[...]” (Endlich, 2017, p. 38-39).

A discussão sobre o que caracteriza uma pequena cidade no Brasil envolve distintas abordagens metodológicas. De modo geral, há dois caminhos principais: um quantitativo, baseado no número de habitantes; e outro qualitativo, vinculado à inserção da cidade na rede urbana e à sua dinâmica econômica e funcional. A perspectiva quantitativa utiliza critérios demográficos, como o do IBGE, que define como pequenas as cidades com até 50 mil habitantes. Já a abordagem qualitativa considera a função desempenhada pela localidade no sistema urbano, suas atividades produtivas e os serviços básicos e não básicos da economia (Alexander, 1968) fornecidos a população local e externa, via área de influência.

Entre os autores que se dedicam à definição das pequenas cidades, Corrêa (2011) propõe um limite populacional de até 20 mil ou 30 mil habitantes, ressaltando a importância da centralidade urbana e da função desempenhada na rede de cidades. Silveira, Faccin e Detoni (2024) também adotam o critério de até 50 mil habitantes, vinculando-o à lógica das redes urbanas, enquanto Maia (2010) considera pequenas as cidades com até 20 mil habitantes, classificando como médias as que ultrapassam esse patamar e como grandes aquelas acima de 500 mil habitantes.

Fresca (2001), por sua vez, ressalta a complexidade de definir o que é uma pequena cidade apenas com base em sua população. Segundo a autora, há grande diversidade interna dentro dessa categoria, que abrange desde localidades com mínima complexidade funcional até outras com estrutura urbana mais consolidada. Assim, o porte demográfico deve ser articulado com fatores econômicos e sociais, considerando-se o contexto regional e a inserção na rede urbana. Para a autora, compreender a essência dessas realidades exige ir além da aparência quantitativa, captando as relações socioeconômicas que sustentam a vida urbana, ou seja, é preciso romper com a pseudoconcreticidade (aparência) para atingir a concreticidade (essência) (Kosik, 1976).

Portanto, utilizar o critério demográfico de forma isolada pode conduzir a interpretações reducionistas e até mesmo injustas sobre as realidades locais, já que cidades com populações semelhantes podem apresentar estruturas econômicas, sociais e territoriais muito distintas. A caracterização das pequenas cidades deve, assim, combinar aspectos quantitativos e qualitativos, permitindo compreender o papel desses espaços na organização do território, principalmente quando se considera a grande desigualdade do espaço nacional (Castro, 2008).

De acordo com o Censo Demográfico de 2022, o Brasil contava com 5.570 municípios, dos quais 4.902 (88,0%) possuíam população inferior a 50 mil habitantes. Na região Sul, havia 1.191 municípios, sendo 1.078 (90,51%) com até 50 mil habitantes. No Estado do Paraná, dos 399 municípios, 363 (90,98%) enquadravam-se nessa faixa populacional (IBGE, 2022). Importante destacar que, esses municípios pequenos do Paraná, embora menores em porte, somavam 4,3 milhões de habitantes, equivalentes a 36,66% da população estadual — número superior à população total de vários países europeus. Esse dado evidencia a relevância demográfica e territorial dos pequenos municípios paranaenses, que exercem papel central na estruturação regional e na prestação de serviços públicos essenciais.

4. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 representou um marco na reabertura política e consolidação da democracia, além de estabelecer uma nova configuração federativa baseada na descentralização político-administrativa. Com as novas atribuições conferidas aos entes federativos, as municipalidades alcançaram um nível de autonomia política sem precedentes na história republicana (Tomio, 2002).

Algumas controvérsias, contudo, acompanharam o processo de redemocratização e a redefinição das competências entre as esferas de governo. Autores como Brandt (2010) argumentam que os municípios não poderiam ser equiparados a entes federativos, uma vez que não possuem representação política própria no Senado Federal nem poder judiciário autônomo. Ainda assim,

Tomio (2002) destaca que, apesar das divergências, os municípios foram efetivamente reconhecidos como entes federados e, com isso, passaram a usufruir de diversos benefícios institucionais e fiscais. Esse novo cenário estimulou o processo de emancipação municipal, que ganhou força durante a década de 1990 em todo o território nacional.

A intensidade das emancipações pode ser observada no período compreendido entre 1988 e 2000, quando surgiram 1.181 novas municipalidades, representando um aumento de 21,45% no total de municípios existentes até então. É importante ressaltar que alguns autores apresentam números ligeiramente diferentes, geralmente superiores, em função do critério utilizado. Em muitos casos, esses estudos consideraram a **data de instalação** — isto é, o momento em que o município passa a ter administração própria, por nomeação ou eleição — e não a **data de criação**, que corresponde à emancipação legal. Assim, é necessário esclarecer que **emancipação** se refere à criação formal do município, enquanto **instalação** diz respeito ao início efetivo de seu funcionamento administrativo.

A CF de 1988 concedeu aos municípios um conjunto amplo de prerrogativas políticas, administrativas, econômicas e fiscais. Entre elas, destacam-se: a autonomia para eleger representantes do Executivo e do Legislativo; a elaboração de leis orgânicas; a definição de modelos administrativos; a competência para instituir e arrecadar tributos; o planejamento e controle orçamentário; e a ampliação das receitas por meio de transferências constitucionais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a participação na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (Brandt, 2010).

Uma das prerrogativas introduzidas pela Constituição de 1988 — frequentemente debatida em períodos eleitorais — foi a possibilidade de remuneração dos vereadores em todos os municípios, antes restrita apenas aos que possuíam mais de 100 mil habitantes. Conforme Brandt (2010, p. 61) “[...] a Constituição de 1988 permitiu que as câmaras municipais determinassem os salários de seus vereadores”.

No que tange ao foco deste artigo, Tomio (2002, p. 65) esclarece que:

A descentralização política gerada pela Constituição de 1988 determinou a transferência da regulamentação das emancipações da União para os Estados [...] A emancipação municipal recente é, fundamentalmente, uma questão que envolve os micros e pequenos municípios do interior. A diminuição das exigências à emancipação municipal pelas legislações estaduais, aliada a outros componentes institucionais, está diretamente relacionada à criação de municípios, visto que cerca de 75% destas novas unidades federativas não poderiam existir dentro do quadro legal anterior à última Constituição.

A transferência da regulamentação e a diminuição das exigências às emancipações municipais, tiveram como norteador

[...] o principal elemento liberalizante trazido pela Carta Magna de 1988 encontra-se no § 4º do art. 18, que estabeleceu, para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, apenas duas condições: a preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano, de acordo com requisitos previstos em lei complementar estadual, e a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas (Brandt, 2010, p.61).

Para se ter uma ideia, a legislação que tratava dessa questão anteriormente a CF de 1988 era a CF de 1967 que em seu art. 14 previa a criação de uma lei complementar para estabelecer os requisitos mínimos para criação de novos municípios.

[...] a **Lei Complementar (LCP) nº 1**, de 9 de novembro de 1967, **determinou os seguintes requisitos para a criação de municípios**: população estimada superior a

10.000 habitantes, ou não inferior a 5 milésimos da existente no estado; eleitorado não inferior a 10% da população; centro urbano já constituído, com número de casas superior a duzentas; e arrecadação, no último exercício, de cinco milésimos da receita estadual de impostos. A Lei Complementar estabeleceu também que a consulta prévia às populações locais seria feita mediante plebiscito, e que a emancipação teria de ser aprovada por maioria absoluta dos eleitores (Brandt, 2010, p.61-62, grifo nosso).

A redução das exigências legais, somada à ampliação dos recursos do FPM — cuja base de cálculo foi aumentada de 17% para 22,5% sobre o Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o ICMS —, tornou-se fator determinante para o expressivo crescimento do número de municípios na década de 1990.

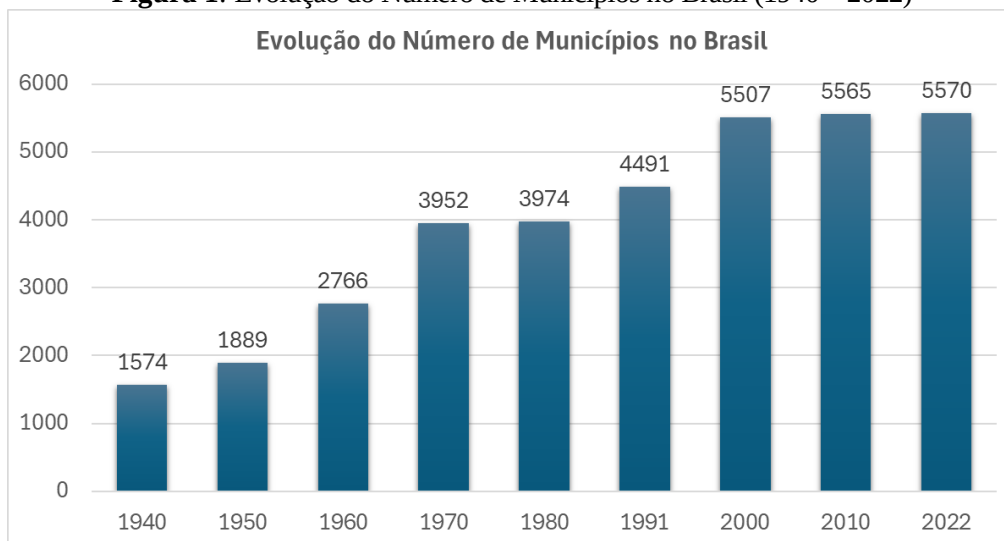
Esse movimento expansionista, no entanto, gerou preocupações fiscais e administrativas, resultando na aprovação da Emenda Constitucional nº 15/1996, que teve como objetivo redefinir o processo legal de emancipação e conter o ritmo acelerado das emancipações municipais. Promulgada em 12 de setembro de 1996, a emenda alterou o § 4º do art. 18 da CF, que passou a vigorar com a seguinte redação:

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, **dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos**, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (Brasil, 1996, p. 18.109, grifo nosso).

Dessa forma, a criação de novos municípios passou a depender de lei complementar federal, de consulta plebiscitária envolvendo as populações afetadas e da apresentação prévia de Estudos de Viabilidade Municipal (EVMs), que deveriam comprovar a capacidade de sustentação das novas unidades administrativas. A partir da promulgação dessa emenda, o número de emancipações caiu drasticamente no país.

Conforme a **Figura 1**, que apresenta dados do IBGE, entre 1940 e 2022 o Brasil criou 3.996 novos municípios, com destaque para o período entre os Censos de 1991 e 2000, quando ocorreu o maior salto na série histórica. Entre 1980 e 1991, foram emancipados 517 municípios (aumento de 11,51%); entre 1991 e 2000, 1.016 municípios (18,45%); entre 2000 e 2010, 58 novos municípios (1,04%); e entre 2010 e 2022, apenas 5 municípios (0,09%). Portanto, a década de 1990 consolidou-se como o auge do processo de emancipações municipais no Brasil.

Figura 1: Evolução do Número de Municípios no Brasil (1940 – 2022)



Fonte: IBGE, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010, 2022. Organizado pelos autores, 2025.

5. MUNICÍPIOS PEQUENOS NO ESTADO DO PARANÁ EMANCIPADOS PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Seguindo o critério demográfico, neste artigo, destacamos o demograficamente pequeno, para analisar os municípios emancipados após a CF de 1988. Importa ressaltar que se considera a data de criação/emancipação dos municípios, e não a de instalação para fins analíticos.

No Estado do Paraná após CF de 1988, foram emancipados 81 municípios, sendo cinco em 1990, 48 em 1993 e 28 em 1997. Nesse contexto, observa-se que os deputados estaduais atuaram de forma intensa no processo emancipatório, muitas vezes com o objetivo de garantir bases eleitorais locais. A **Tabela 1** apresenta a evolução demográfica entre os Censos de 2000, 2010 e 2022, destacando os municípios que registraram perda ou ganho populacional.

Tabela 1: Municípios do PR emancipados após a CF de 1988: evolução populacional (Censos de 2000, 2010 e 2022) e variação entre crescimento e declínio demográfico

Município	Ano da emancipação	Data de instalação	população 2000	Pop. Urbana 2000	Pop. Rural 2000	população 2010	Pop. Urbana 2010	Pop. Rural 2010	população 2022	Pop. Urbana 2022	Pop. Rural 2022
Godoy Moreira	1989	01/01/1990	3.836	1.468	2.368	3.337	1.547	1.790	2.977	1.598	1.379
Ibema	1989	01/01/1990	5.872	4.438	1.434	6.066	4.941	1.125	6.218	5.213	1.005
Lindoele	1989	01/01/1990	6.224	2.382	3.842	5.361	2.384	2.977	5.175	3.208	1.967
Ouro Verde do Oeste	1989	01/01/1990	5.472	3.383	2.089	5.692	4.039	1.653	6.785	5.051	1.734
Santa Tereza do Oeste	1989	01/01/1990	10.754	7.534	3.220	10.332	8.035	2.297	13.174	11.886	1.288
Ivaté	1989	01/01/1993	6.925	3.971	2.954	7.514	5.233	2.281	6.831	5.673	1.158
Anahy	1990	01/01/1993	3.011	1.640	1.371	2.874	2.108	766	2.918	2.365	553
Ângulo	1990	01/01/1993	2.840	2.150	690	2.859	2.253	606	3.235	2.699	536
Boa Esperança do	1990	01/01/1993	3.107	564	2.543	2.764	953	1.811	2.455	1.080	1.375
Bom Sucesso do Sul	1990	01/01/1993	3.392	382	3.772	3.293	1.581	1.712	3.202	1.738	1.464
Brasilândia do Sul	1990	01/01/1993	3.889	2.367	1.522	3.209	2.180	1.029	3.708	3.249	459
Cafezal do Sul	1990	01/01/1993	4.648	3.069	1.579	4.290	3.325	965	4.473	3.686	787
Candói	1990	01/01/1993	14.185	5.158	9.027	14.983	7.026	7.957	14.973	8.323	6.650
Cruzeiro do Iguaçu	1990	01/01/1993	4.394	2.214	2.180	4.263	2.623	1.655	4.133	2.728	1.405
Diamante do Sul	1990	01/01/1993	3.659	1.115	2.544	3.510	1.405	2.105	3.171	1.416	1.755
Entre Rios do Oeste	1990	01/01/1993	3.328	1.991	1.337	3.926	2.642	1.284	4.575	3.362	1.213
Farol	1990	01/01/1993	3.963	1.944	2.019	3.472	2.018	1.454	3.039	2.126	913
Fazenda Rio Grande	1990	01/01/1993	62.877	59.196	3.681	81.675	75.928	5.747	148.873	146.644	2.229
Flor da Serra do Sul	1990	01/01/1993	5.059	590	4.469	4.726	1.644	3.082	4.364	2.065	2.299
Honório Serpa	1990	01/01/1993	6.896	1.443	5.453	5.955	1.988	3.967	4.941	2.282	2.659
Igatu	1990	01/01/1993	2.255	1.227	1.028	2.234	1.438	796	2.144	1.542	602
Iracema do Oeste	1990	01/01/1993	2.951	2.131	820	2.578	2.002	576	2.343	1.942	401
Itaperuçu	1990	01/01/1993	19.344	16.234	3.110	23.887	19.956	3.931	31.217	25.910	5.307
Lidianópolis	1990	01/01/1993	4.783	1.841	2.942	3.973	2.046	1.927	3.938	2.744	1.194
Maripá	1990	01/01/1993	5.889	3.001	2.888	5.684	3.262	2.422	6.555	4.359	2.196
Mauá da Serra	1990	01/01/1993	6.471	5.344	1.127	8.555	7.013	1.542	9.383	8.221	1.162
Mercedes	1990	01/01/1993	4.608	1.496	3.112	5.046	2.439	2.607	5.931	3.449	2.482
Nova Esperança do	1990	01/01/1993	5.258	1.224	4.034	5.098	1.744	3.354	5.597	2.212	3.385
Nova Laranjeiras	1990	01/01/1993	11.699	1.813	9.886	11.241	2.372	8.869	12.074	3.058	9.016
Nova Santa Bárbara	1990	01/01/1993	3.611	2.871	740	3.908	3.279	629	4.184	3.695	489
Novo Itacolomi	1990	01/01/1993	2.866	1.258	1.608	2.827	1.588	1.239	3.125	2.111	1.014
Pato Bragado	1990	01/01/1993	4.049	2.343	1.706	4.822	2.993	1.829	5.733	4.076	1.657
Pinhal de São Bento	1990	01/01/1993	2.560	737	1.823	2.625	1.166	1.459	2.761	1.267	1.494
Pitangueiras	1990	01/01/1993	2.418	1.641	777	2.814	2.040	774	3.046	2.632	414
Quatro Pontes	1990	01/01/1993	3.646	1.794	1.852	3.803	2.437	1.366	4.480	3.066	1.414
Rancho Alegre D'Oeste	1990	01/01/1993	3.117	3.491	706	2.847	2.303	544	2.618	2.282	336
Santa Lúcia	1990	01/01/1993	4.126	2.184	1.942	3.925	2.536	1.389	3.644	2.501	1.143
Santa Maria do Oeste	1990	01/01/1993	13.639	3.175	10.464	11.500	3.211	8.289	9.934	3.040	6.894
Santa Mônica	1990	01/01/1993	3.190	1.335	1.855	3.571	1.475	2.096	3.356	2.531	825
São Manoel do Paraná	1990	01/01/1993	2.072	1.003	1.069	2.098	1.159	939	2.138	1.634	504
São Pedro do Iguaçu	1990	01/01/1993	7.277	4.003	3.274	6.491	4.055	2.436	5.784	3.968	1.816
Tunas do Paraná	1990	01/01/1993	3.611	1.421	2.190	6.256	2.792	3.464	6.219	4.334	1.885
Ventania	1990	01/01/1993	8.024	5.357	2.667	9.957	6.511	3.446	9.681	7.121	2.560
Alto Paraíso	1990	01/01/1993	3.783	1.772	2.011	3.206	1.772	1.434	3.055	1.943	1.112
Doutor Ulysses	1990	01/01/1993	6.003	701	5.302	5.727	929	4.798	5.697	1.644	4.053
Virmond	1990	01/01/1993	3.949	1.399	2.550	3.950	1.880	2.070	3.811	2.285	1.526
Laranjal	1991	01/01/1993	7.121	1.510	5.611	6.360	2.031	4.329	5.600	2.334	3.266
Mato Rico	1991	01/01/1993	4.496	652	3.844	3.818	957	2.861	3.267	918	2.349
Ramilândia	1991	01/01/1993	3.868	1.754	2.114	4.134	2.043	2.091	4.221	2.494	1.727
Perobal	1992	01/01/1997	5.291	2.626	2.665	5.653	3.080	2.573	7.189	5.784	1.405
Quarto Centenário	1992	01/01/1997	5.333	2.685	2.648	4.856	2.912	1.944	4.201	2.839	1.362
Itaipulândia	1992	01/01/1993	6.836	3.757	3.079	9.026	4.741	4.285	11.485	8.117	3.368
Pinhais	1992	01/01/1993	102.985	100.726	2.259	117.166	117.166	-	127.019	127.019	-
Rio Bonito do Iguaçu	1992	01/01/1993	13.791	1.878	11.913	13.661	3.322	10.339	13.929	5.098	8.831
Saudade do Iguaçu	1992	01/01/1993	4.608	1.987	2.621	5.028	2.503	2.525	6.108	3.946	2.162
Espigão Alto do Iguaçu	1994	01/01/1997	5.388	1.572	3.816	4.677	1.646	3.031	4.797	2.274	2.523
Marquinho	1994	01/01/1997	5.659	568	5.091	4.981	524	4.457	4.504	1.478	3.026
Arapuã	1995	01/01/1997	4.172	1.209	2.963	3.561	1.334	2.227	3.527	2.063	1.464
Airanhã do Ivaí	1995	01/01/1997	2.883	697	2.186	2.453	904	1.549	2.329	1.046	1.283
Bela Vista da Caroba	1995	01/01/1997	4.503	757	3.746	3.945	1.041	2.904	4.031	1.536	2.495
Boa Ventura de São	1995	01/01/1997	6.780	1.080	5.700	6.554	1.544	5.010	6.378	2.003	4.375
Bom Jesus do Sul	1995	01/01/1997	4.154	382	3.772	3.796	933	2.863	3.980	1.496	2.484
Campina do Simão	1995	01/01/1997	4.365	1.261	3.104	4.076	1.388	2.688	3.936	1.546	2.390
Campo Magro	1995	01/01/1997	20.409	2.501	17.908	24.843	19.547	5.296	30.160	25.656	4.504
Carambei	1995	01/01/1997	14.860	10.494	4.366	19.163	13.918	5.245	23.283	18.659	4.624
Coronel Domingos	1995	01/01/1997	7.004	797	6.207	7.238	1.753	5.485	5.649	2.027	3.622
Cruzmaltina	1995	01/01/1997	3.459	1.181	2.278	3.162	1.503	1.659	2.892	1.707	1.185
Esperança Nova	1995	01/01/1997	2.308	753	1.555	1.970	752	1.218	1.849	1.191	658
Fernandes Pinheiro	1995	01/01/1997	6.368	1.965	4.403	5.932	2.094	3.838	6.255	2.858	3.397
Foz do Jordão	1995	01/01/1997	6.378	4.312	2.066	5.420	3.927	1.493	4.926	3.715	1.211
Goioxim	1995	01/01/1997	8.086	1.832	6.254	7.503	1.756	5.747	6.566	2.472	4.094
Guamiranga	1995	01/01/1997	7.134	1.628	5.506	7.900	2.236	5.664	7.856	2.477	5.379
Imbaú	1995	01/01/1997	9.474	5.483	3.991	11.274	7.060	4.214	14.249	9.553	4.696
Manfrinópolis	1995	01/01/1997	3.802	448	3.354	3.127	652	2.475	2.770	803	1.967
Pontal do Paraná	1995	01/01/1997	14.323	14.149	174	20.920	20.743	177	30.425	29.965	460
Porto Barreiro	1995	01/01/1997	4.206	412	3.794	3.663	691	2.972	3.110	941	2.169
Prado Ferreira	1995	01/01/1997	3.152	2.371	781	3.434	3.015	419	3.709	3.496	213
Reserva do Iguaçu	1995	01/01/1997	6.678	3.340	3.338	7.307	3.905	3.402	6.553	4.011	2.542
Rio Branco do Ivaí	1995	01/01/1997	3.758	925	2.833	3.898	919	2.979	3.808	2.037	1.771
Serranópolis do Iguaçu	1995	01/01/1997	4.740	1.928	2.812	4.568	2.322	2.246	5.007	3.106	1.901
Tamarana	1995	01/01/1997	9.713	4.719	4.994	12.262	5.858	6.404	10.707	6.480	4.227
População Total			633.615	362.134	273.323	686.053	458.971	227.097	793.943	613.104	180.839
População total dos municípios pequenos (até 50.000 habitantes)			467.753	202.212	267.383	487.212	265.877	221.350	518.051	339.441	178.610

*Os valores que indicam crescimento populacional foram destacados em azul, enquanto aqueles que apontam redução populacional aparecem em lilás.

Fonte: IBGE, 2000, 2010 e 2022. BRASIL, 2021. Organizado pelos autores, 2025.

A análise da **Tabela 1** evidencia que, dos 81 municípios paranaenses emancipados após a CF de 1988, 42 perderam população entre os Censos de 2000-2010 e, 42 apresentaram redução entre 2010-2022. Desses, 29 municípios tiveram perda populacional em ambos os períodos. Outros 13 municípios, que haviam crescido em 2010, registraram perda de população no Censo de 2022, enquanto 13 romperam a tendência de queda anterior e voltaram a crescer em 2022.

A observação conjunta da **Tabela 1** e da **Tabela 2** revela que todos os municípios emancipados possuem população inferior a 50 mil habitantes, exceto Pinhais e Fazenda Rio Grande, que registraram, respectivamente, 127.019 mil habitantes e 148.873 mil habitantes no Censo de 2022. Assim, 79 das 81 municipalidades emancipadas no Paraná após a CF de 1988 enquadram-se na categoria de municípios pequenos, foco deste estudo.

A seguir, apresenta-se a **Tabela 2**, com a distribuição dos 81 municípios segundo o porte demográfico entre os Censos de 2000, 2010 e 2022.

Tabela 2: Censos Demográficos e total de municípios por porte demográfico, 2000, 2010 e 2022 (mil habitantes)

Censo Demográfico	Porte dos municípios (em mil habitantes)						Total
	Até 5	5 a 10	10 a 20	20 a 50	50 a 100	Mais de 100	
Censo Demográfico 2000	43	27	8	1	1	1	81
Censo Demográfico 2010	44	24	8	3	1	1	81
Censo Demográfico 2022	44	24	7	4	0	2	81

Fonte: IBGE, 2000, 2010 e 2022.

Esses 79 municípios pequenos totalizaram 467.753 habitantes em 2000, 487.212 habitantes em 2010 e 518.051 habitantes em 2022. A análise demonstra que, embora individualmente alguns municípios apresentem declínio populacional, o conjunto dessas municipalidades vem registrando crescimento contínuo. A **Tabela 3** sintetiza essa evolução.

Tabela 3: Total de Municípios Pequenos emancipados pós CF de 1988 no Paraná e diminuição populacional total a partir dos Censos Demográficos de 2000, 2010 e 2022

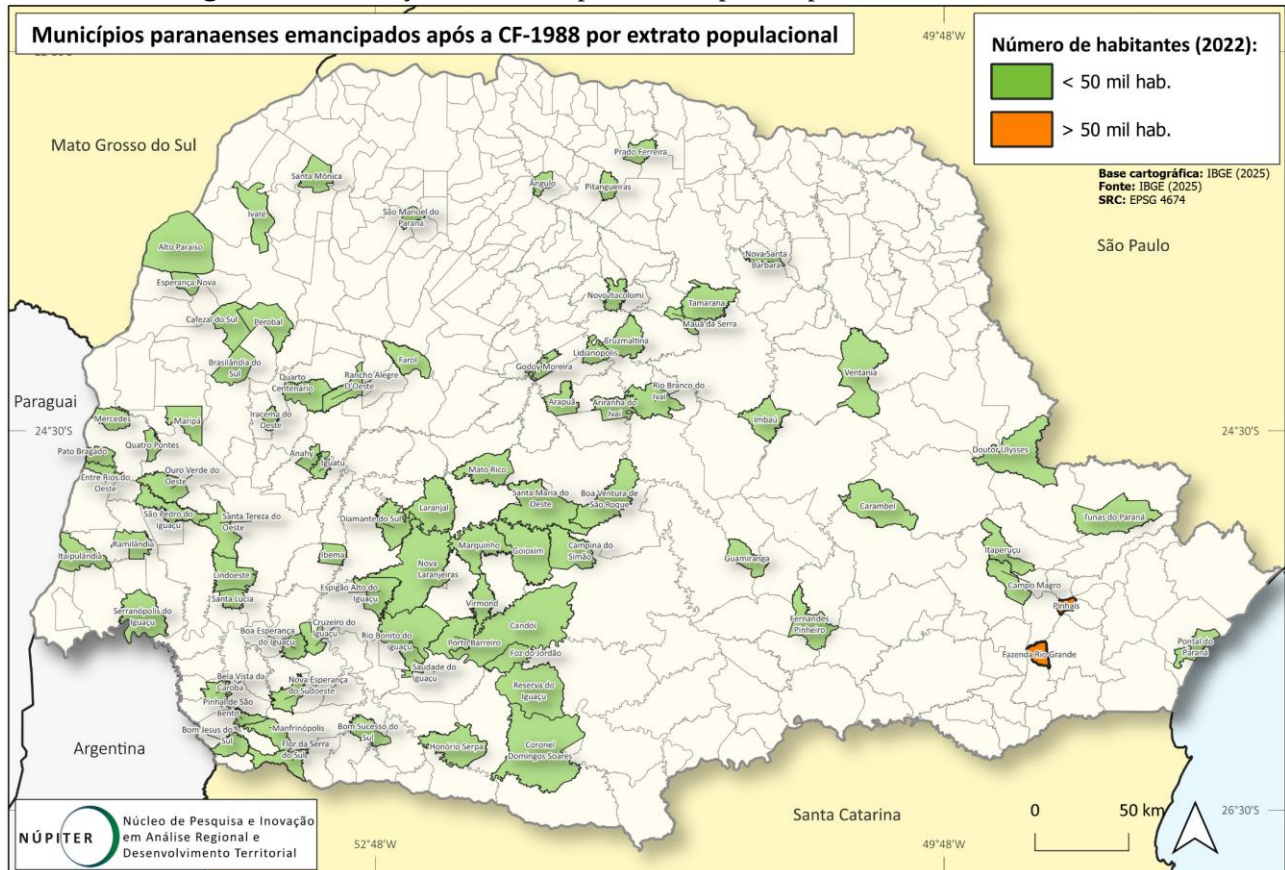
Total Munic. Peq. Emancipados/Censos	população 2000	população 2010	população 2022
Total pop. 79 municípios pequenos	467.753	487.212	518.051
Ganho pop. entre um censo e outro		▲19.949	▲30.839
% ganho pop. entre um censo e outro		▲4,16%	▲6,33%

Fonte: IBGE, 2000, 2010 e 2022.

A partir da **Tabela 3**, constata-se que a população total dos 79 municípios pequenos aumentou 4,16% entre os Censos 2000-2010 e 6,33% entre os Censos 2010-2022. Considerando o período completo Censos de 2000-2022, o crescimento populacional acumulado foi de aproximadamente 10,75%.

A **Figura 2** apresenta a espacialização dos 81 municípios emancipados no Paraná após CF de 1988. Destacam-se, na cor laranja, Fazenda Rio Grande e Pinhais, os únicos com população superior a 50 mil habitantes e, na cor verde, os municípios pequenos.

Figura 2: Localização dos municípios emancipados após CF de 1988 no Paraná



Fonte: IBGE, 2025. Elaborado pelos autores, 2025.

A análise espacial evidencia que os desmembramentos e emancipações ocorreram em todas as regiões do estado, com maior concentração nas Mesorregiões Oeste, Sudoeste e Centro-Sul paranaense. Considerando a regionalização mais recente, conforme demonstra a **Figura 3**, constata-se que a Região Geográfica Intermediária (RGInt.) que mais possui municípios pequenos emancipados é por ordem decrescente, 36 municípios a RGInt. de Cascavel; 12 a RGInt. de Londrina; 12 a RGInt. de Maringá; 10 a RGInt. de Guarapuava; sete (7) a RGInt. de Curitiba e quatro (4) municípios a RGInt. de Ponta Grossa.

Figura 3: Municípios emancipados após CF de 1988 no PR por Região Geográfica Intermediária



Elaborado pelos autores, 2025.

Como já discutido, a corrida emancipacionista pós-1988 ocorreu sob uma legislação

permissiva, associada ao aumento dos repasses estaduais e federais, ao controle territorial e à influência política de deputados estaduais.

Carvalho (2002), demonstra o fato, sobre o aumento dos repasses.

A partir de 1989, os municípios passaram a receber 25% do ICMS (transferência estadual) (antes recebiam 20%); e viram o Fundo de Participação (FPM) crescer de 17% para 25,5%. Como consequência, entre 1988 e 1998 a arrecadação municipal aumentou, elevando a participação dessa esfera do governo de 2,9% da carga tributária total para 5,3% (Carvalho, 2002, p.544).

Em relação a legislação permissiva, Cigolini (1999), geógrafo com tese pioneira no Paraná, destaca que os requisitos mínimos para emancipação estabelecidos pela Lei Complementar no 56 de 1991 eram pouco restritivos. Segundo o autor:

Na análise dos aspectos jurídicos, conclui-se que a legislação não é restritiva e que, mesmo assim, **grande parte dos novos municípios foram criados burlando-se a legislação**. [...] Nessa perspectiva, **a criação de municípios não é um fim**, mas um meio pelo qual são dados aos interessados no processo novas possibilidades [...] **associadas à criação de territórios e ao controle de recursos econômicos** (Cigolini, 1999, p.100-101, grifo nosso).

Os resultados de Moura e Ultramarini (1994), foram reforçados por Cigolini (1999), indicando que o processo de criação de novos municípios está intimamente vinculado ao controle territorial, político e econômico, somada a multiplicação de espaços de poder por parte dos deputados estaduais e líderes locais. Portanto, como bem coloca Moura e Ultramarini (1994) o processo emancipacionista expressa as “[...] demarcações do espaço de poder sob a égide da delimitação territorial [...]” para representação de interesses particulares, cujo objetivo seria “[...] assegurar ou criar espaços eleitorais e conciliar interesses econômicos particulares com poder político” (Moura; Ultramarini, 1994, p.92).

Cigolini (1999) também identificou que praticamente todos os parlamentares paranaenses eram favoráveis às emancipações na década de 1990. Os recordistas em conduzir os processos foram os deputados Aníbal Khury, Orlando Pessuti, Artagão de Matos Leão, Caíto Quintana e Nereu Massignam; juntos foram responsáveis por mais da metade dos 81 municípios emancipados após 1988. O autor destaca ainda que “os processos emancipatórios praticamente não tinham oposição na Assembleia Legislativa do Paraná” (Cigolini, 1999, p.76).

Desse modo, embora o processo emancipatório tenha consolidado diversas pequenas municipalidades no Paraná, também emerge o desafio de sua sustentabilidade fiscal, tema abordado na seção seguinte.

6. SUFICIÊNCIA FINANCEIRA DE MUNICÍPIOS PEQUENOS DO ESTADO DO PARANÁ EMANCIPADOS PÓS CF DE 1988

Em consonância com a orientação privatista e fiscalista que marcou o discurso político econômico desde 2015 (Cardoso Jr., 2020), ganhou visibilidade no debate político-institucional a discussão sobre a viabilidade dos pequenos municípios, particularmente daqueles com menos de cinco mil habitantes. Nesse contexto, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 188/2019 passou a expressar uma das iniciativas voltadas à reorganização administrativa do Estado, ao propor a extinção dessas municipalidades. Ainda que a referida PEC não tenha sido aprovada e tenha sido arquivada ao final da legislatura, em 11 de dezembro de 2022, pelo Plenário do Senado Federal (Brasil, 2022), o debate por ela suscitado permanece latente no campo político-institucional.

Em contextos de desaceleração econômica e de restrição fiscal, tende a ganhar centralidade

uma racionalidade fiscalista associada a agendas de inspiração neoliberal, nas quais a reorganização territorial e administrativa do Estado é frequentemente justificada por argumentos de eficiência, redução de custos e suposta otimização do gasto público. Nessa perspectiva, a viabilidade dos municípios passa a ser avaliada prioritariamente a partir de indicadores fiscais, deslocando para um plano secundário as dimensões sociais, políticas e territoriais que também estruturam a existência municipal.

No caso da PEC 188/2019 (Brasil, 2019), a suficiência financeira dos municípios é estabelecida com base na geração de Receita Própria (RP). Para que um município seja considerado financeiramente suficiente, ele deve ser capaz de produzir RP equivalente a, no mínimo, 10% de sua arrecadação total. A RP é apurada por meio do somatório das receitas provenientes de três impostos municipais: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Após calcular esse total, verifica-se qual proporção ele representa em relação ao conjunto das receitas municipais, permitindo aferir o cumprimento do critério definido pela PEC.

Como base de dados, utilizamos, conforme já mencionado, as informações do IBGE (2022) e SICONFI (2022), empregando dados populacionais e financeiros referentes ao mesmo ano-base, de modo a assegurar rigor metodológico. Foram também utilizados dados do PIB municipal referentes a 2021 (IBGE, 2021), em razão da dificuldade de obtenção dessas informações para todos os municípios no exercício de 2022. Cabe destacar que a própria PEC estabelecia o prazo de 30 de junho de 2023 para que os municípios comprovassem o atendimento ao critério mínimo de RP, de modo que o uso de dados imediatamente anteriores a esse marco temporal não compromete a análise. Ao contrário, os resultados obtidos evidenciam que, já no período considerado, existia um distanciamento expressivo entre os municípios de pequeno porte e o patamar mínimo de suficiência financeira exigido, indicando que a dificuldade de cumprimento do critério não decorre de flutuações conjunturais, mas de limitações estruturais da base arrecadatória desses entes.

A partir dos dados do **Tabela 4** e da **Figura 4**, observa-se que, entre os municípios emancipados após CF de 1988 e com população de até cinco mil habitantes, nenhum atinge os 10% de RP. De modo semelhante, considerando as 79 municipalidades emancipadas pós CF de 1988 com população de até 50 mil habitantes, apenas quatro superam a marca dos 10% de RP: Pontal do Paraná com 29,18%; Santa Tereza do Oeste com 11,43%; Itaipulândia, com 11,41% e Carambeí com 10,46% de RP (IBGE, 2022; SICONFI, 2022).

Tabela 4: Municípios emancipados pós CF de 1988 no PR com até 50 mil habitantes, PIB Municipal, população em 2022 e porcentagem de Receita Própria

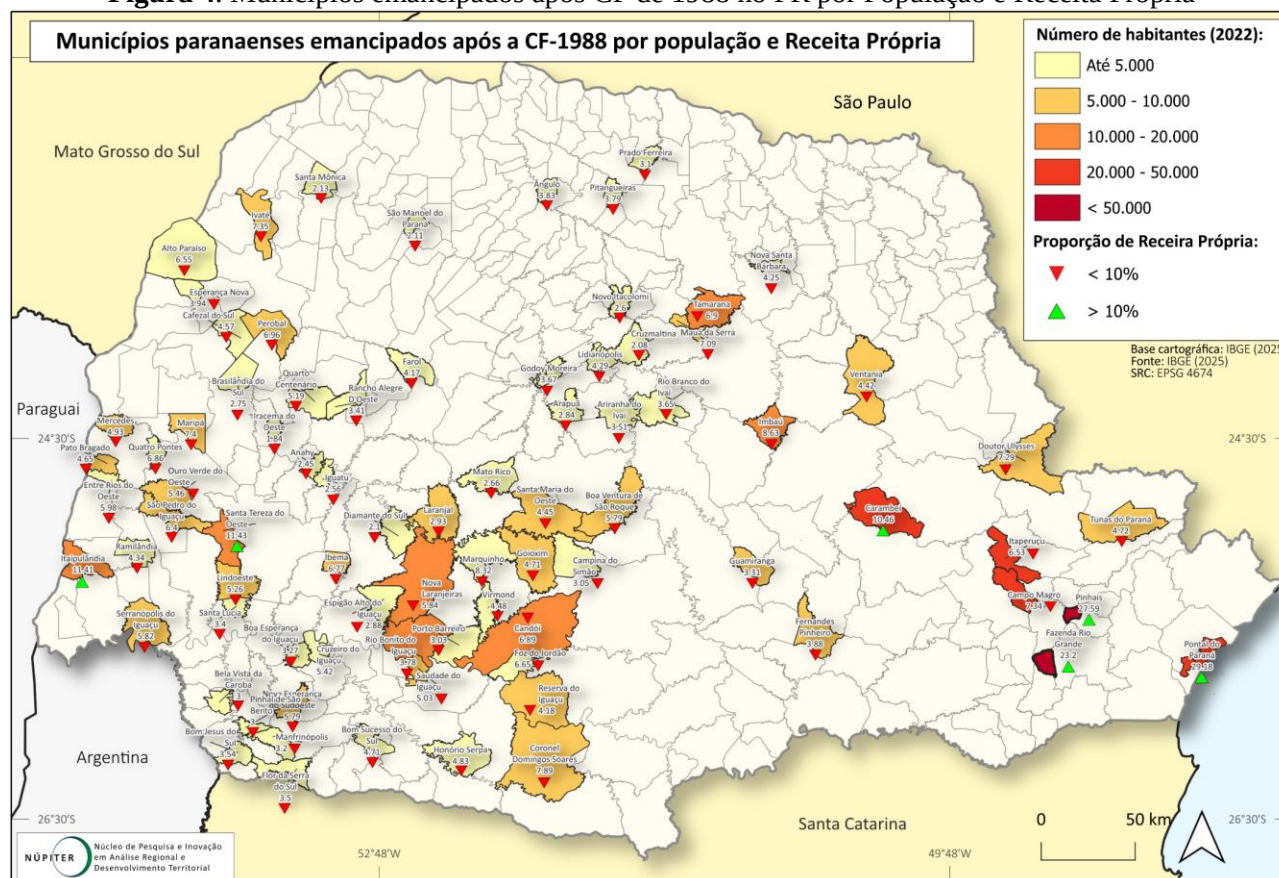
Município	PIB (x mil) IBGE, 2021	Receita Própria (%)	População Total 2022	Município	PIB (x mil) IBGE, 2021	Receita Própria (%)	População Total 2022
Pontal do Paraná	653.407	29,18	30.425	Ventania	347.628	4,42	9.681
Santa Tereza do Oeste	582.124	11,43	13.174	Ramilândia	113.787	4,34	4.221
Itaipulândia	524.842	11,41	11.485	Lidianópolis	125.693	4,29	3.938
Carambeí	1.578.894	10,46	23.283	Nova Santa Bárbara	110.755	4,25	4.184
Imbaú	276.180	8,63	14.249	Reserva do Iguaçu	260.049	4,18	6.553
Marquinho	111.465	8,32	4.504	Farol	215.745	4,17	3.039
Coronel Domingos Soares	323.739	7,89	5.649	Esperança Nova	65.246	3,94	1.849
Maripá	478.133	7,40	6.555	Fernandes Pinheiro	253.856	3,88	6.255
Ivaté	203.948	7,35	6.831	Ângulo	154.209	3,83	3.235
Campo Magro	541.662	7,34	30.160	Pitangueiras	121.855	3,79	3.046
Doutor Ulysses	99.222	7,29	5.697	Rio Bonito do Iguaçu	441.543	3,78	13.929
Mauá da Serra	373.721	7,09	9.383	Godoy Moreira	72.437	3,67	2.977
Perobal	281.901	6,96	7.189	Rio Branco do Ivaí	115.567	3,65	3.808
Tamarana	391.610	6,90	10.707	Bom Jesus do Sul	115.683	3,54	3.980
Candói	850.089	6,89	14.973	Ariranha do Ivaí	128.985	3,51	2.329
Quatro Pontes	253.583	6,86	4.480	Flor da Serra do Sul	182.658	3,50	4.364
Ibema	182.357	6,77	6.218	Rancho Alegre D'Oeste	234.820	3,41	2.618
Foz do Jordão	184.060	6,65	4.926	Santa Lúcia	140.120	3,40	3.644
Alto Paraíso	113.679	6,55	3.055	Guamiranga	295.082	3,31	7.856
Itaperuçu	626.972	6,53	31.217	Boa Esperança do Iguaçu	142.618	3,27	2.455
São Pedro do Iguaçu	247.170	6,40	5.784	Manfrinópolis	81.482	3,20	2.770
Entre Rios do Oeste	313.169	5,98	4.575	Prado Ferreira	170.941	3,10	3.709
Nova Laranjeiras	308.307	5,84	12.074	Campina do Simão	150.383	3,05	3.936
Serranópolis do Iguaçu	291.349	5,82	5.007	Porto Barreiro	170.025	3,03	3.110
Nova Esperança do Sudoeste	164.808	5,79	5.597	Pinhal de São Bento	80.255	3,00	2.761
Boa Ventura de São Roque	361.509	5,79	6.378	Bela Vista da Caroba	106.934	3,00	4.031
Ouro Verde do Oeste	318.639	5,46	6.785	Laranjal	113.028	2,93	5.600
Cruzeiro do Iguaçu	177.188	5,42	4.133	Espigão Alto do Iguaçu	162.826	2,88	4.797
Lindoeste	200.888	5,26	5.175	Arapuã	152.158	2,84	3.527
Quarto Centenário	363.020	5,19	4.201	Brasilândia do Sul	275.962	2,75	3.708
Saudade do Iguaçu	786.348	5,03	6.108	Mato Rico	123.201	2,66	3.267
Mercedes	278.237	4,93	5.931	Novo Itacolomi	91.418	2,60	3.125
Honório Serpa	298.563	4,83	4.941	Iguatu	84.007	2,56	2.144
Tunas do Paraná	144.145	4,72	6.219	Anahy	115.054	2,45	2.918
Bom Sucesso do Sul	300.070	4,71	3.202	Santa Mônica	91.022	2,13	3.356
Goioxim	309.159	4,71	6.566	São Manoel do Paraná	62.351	2,11	2.138
Pato Bragado	243.510	4,65	5.733	Diamante do Sul	74.746	2,10	3.171
Cafezal do Sul	148.995	4,57	4.473	Cruzmaltina	151.175	2,08	2.892
Virmond	189.741	4,48	3.811	Iracema do Oeste	194.377	1,84	2.343
Santa Maria do Oeste	267.331	4,45	9.934				

*Os valores que indicam uma RP superior a 10% foram destacados em verde. As populações municipais em 2022 inferiores a 5 mil habitantes aparecem em laranja.

Fonte: IBGE, 2021, 2022, SICONFI, 2022.

Pontal do Paraná se destaca por ser um município litorâneo com destaque no setor de turismo, comércio e indústria (não poluente), além de abrigar o Porto Pontal do Paraná, um empreendimento privado em construção que já tem estimulado investimentos significativos; Santa Tereza do Oeste possui base agroindustrial consolidada; Itaipulândia, por sua vez, beneficiou-se dos *royalties* da Itaipu Binacional, direcionando grande parte dos recursos à formação de um parque industrial, com incentivos à instalação de novas indústrias e filiais; já Carambeí se destaca pelo agronegócio pujante. Assim, os municípios que ultrapassaram o índice de 10% de RP apresentam estruturas econômicas dinâmicas e que são exceções ao conjunto de municípios analisados.

Figura 4: Municípios emancipados após CF de 1988 no PR por População e Receita Própria



Elaborado pelos autores, 2025.

Os dados indicam que, mesmo entre municípios com população superior a cinco mil habitantes, portanto, não afetados pela PEC 188/2019, há dificuldades em alcançar o índice de 10% de receita própria (RP). Quando observadas em conjunto as informações financeiras e populacionais, verifica-se que a insuficiência fiscal não é uma particularidade dos pequenos municípios, mas uma condição recorrente em aproximadamente 79% das administrações municipais brasileiras (SICONFI, 2022; IBGE, 2022). Nesse contexto, a proposta de extinção de municípios com menos de 5 mil habitantes e com RP inferior a 10%, como previa a PEC 188/2019, evidencia os limites de uma concepção de viabilidade municipal fundamentada predominantemente em critérios fiscais, exige ampliar o debate para outras dimensões que também estruturam a existência municipal, como as dimensões social, política e territorial.

A literatura especializada apresenta posicionamentos distintos em relação ao processo de emancipação municipal. Parte dos estudos destaca os efeitos positivos associados à criação de novos municípios, especialmente no que se refere à ampliação da autonomia administrativa, à aproximação entre governo e população e à melhoria do acesso a serviços públicos essenciais.

Nesse sentido, Bremaeker (1993) aponta que a busca pela emancipação decorre, em muitos casos, da necessidade de superar o desinteresse das administrações de origem na provisão de serviços básicos em seus distritos, bem como da consolidação de atividades econômicas locais e de demandas por maior representatividade política. Endlich (2010) reforça que o movimento emancipatório permanece presente em diversas regiões do país, impulsionado por reivindicações relacionadas à infraestrutura, à representação política e à melhoria das condições de vida.

Diversos estudos evidenciam que a autonomia administrativa conquistada após a emancipação tem se traduzido em avanços sociais concretos. A Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2008) aponta melhorias significativas, sobretudo nas áreas de educação e saúde, ao garantir às populações locais acesso a serviços anteriormente restritos. Klering, Kruehl e Stranz (2012) observam que a criação de novos municípios favoreceu ganhos administrativos e sociais, especialmente em função da maior proximidade entre governo e cidadãos, o que fortalece a transparência, o controle social e a definição participativa de prioridades.

Ainda segundo esses autores, a descentralização da administração pública tem se mostrado determinante para o aprimoramento da gestão municipal, uma vez que municípios de menor porte apresentam ganhos em eficiência administrativa, qualidade da gestão e melhoria das condições de vida da população (CNM, 2008; Klering; Kruehl; Stranz, 2012). Tal constatação contraria paradigmas econômicos tradicionais que associavam o desenvolvimento à concentração populacional e territorial, indicando que a pequena escala pode constituir uma vantagem estratégica. Ademais, avanços em infraestrutura e em tecnologias da informação e comunicação têm ampliado a capacidade administrativa local, viabilizando a execução mais efetiva de políticas públicas e programas federais (Klering; Kruehl; Stranz, 2012).

Além disso, conforme argumenta Castro (2008), o município constitui uma escala política fundamental da democracia brasileira, na qual se organizam práticas institucionais, formas de representação e vínculos sociais que não são redutíveis a critérios estritamente econômicos. A autora chama atenção para o risco da aplicação de uma isonomia abstrata, que trata desigualmente realidades territoriais profundamente heterogêneas, desconsiderando particularidades históricas, sociais e políticas dos municípios pequenos. Nesse sentido, a existência desses entes federativos deve ser compreendida também como condição de produção de espaços políticos locais, nos quais a proximidade entre representantes e representados pode favorecer tanto mecanismos de controle social quanto a formação de capital social e de comunidades cívicas. A eventual supressão dessas unidades administrativas, orientada predominantemente por critérios fiscalistas, tende a obscurecer a função do município como instância de mediação política e como território de vivência concreta da cidadania, sobretudo em áreas afastadas dos grandes centros urbanos.

Em contraposição, a literatura também aponta limitações e desafios associados ao processo de emancipação municipal. Braga e Pateis (2003) destacam que, embora a emancipação amplie o acesso a recursos e serviços públicos, ela pode gerar dificuldades de gestão e intensificar a dependência de transferências intergovernamentais, reduzindo os incentivos à ampliação das receitas próprias. Tomio (2002) reforça que a maioria dos municípios criados nas últimas décadas apresenta base econômica incipiente e arrecadação tributária limitada, o que os torna fortemente dependentes das transferências federais, sendo o Fundo de Participação dos Municípios o principal elemento de sustentação financeira dessas unidades.

Contudo, como ressalta o próprio autor, tais transferências possuem caráter constitucional e obrigatório, não podendo ser utilizadas como argumento para a extinção de municípios. Além disso, dificuldades fiscais e elevados níveis de endividamento não são exclusividade das pequenas municipalidades, uma vez que grandes cidades também enfrentam restrições financeiras significativas, as quais seriam ainda mais severas na ausência dos mecanismos redistributivos previstos no pacto federativo.

Avançando nesse debate, Endlich e Marques (2021) demonstram que a alegada inviabilidade financeira dos pequenos municípios carece de fundamento empírico consistente. Segundo os autores, as limitações fiscais decorrem, em grande medida, da elevada centralização tributária no governo federal, e não da ineficiência das administrações locais. Ademais, evidenciam que muitos municípios com até cinco mil habitantes mantêm equilíbrio entre receitas e despesas, reforçando a necessidade de fortalecimento da gestão e da autonomia local, em vez de propostas de extinção.

Na mesma direção, Souza e Khamis (2024) analisam a posição dos pequenos municípios no pacto federativo e questionam a noção de inviabilidade econômica baseada exclusivamente na

autossuficiência arrecadatória. Os autores demonstram que a dependência de transferências intergovernamentais não compromete o status federativo desses entes, uma vez que tais repasses constituem garantias constitucionais e não atos discricionários. Argumentam, ainda, que a descentralização promovida pela Constituição de 1988 fortaleceu o poder local e a participação social, aproximando a gestão pública das demandas comunitárias, ainda que, como bem aponta Castro (2008), os municípios pequenos possam sofrer do problema da sobre-representação legislativa, fenômeno marcado pela elevada proporção de representantes do Poder Legislativo por habitante, o que pode causar distorções políticas.

Diante desse conjunto de análises, observa-se que os pequenos municípios não devem ser compreendidos como entraves à gestão pública, mas como unidades estratégicas para a promoção do desenvolvimento territorial equilibrado e para a efetivação de políticas sociais em escala local. As evidências teóricas e empíricas indicam que a emancipação municipal produziu avanços relevantes em termos de gestão, transparência e acesso a serviços públicos essenciais, refletindo-se positivamente na qualidade de vida da população (CNM, 2008; Castro, 2008; Klering; Kruehl; Stranz, 2012; Endlich; Marques, 2021), embora não signifique que também apresentam problemas e desafios a serem enfrentados (Braga e Pateis, 2003; Castro, 2008; Tomio, 2002).

Nessa perspectiva, o desafio central não reside na existência dos pequenos municípios, mas no aperfeiçoamento dos critérios de distribuição de recursos e dos mecanismos de gestão e fiscalização, de modo a fortalecer sua autonomia administrativa e financeira e preservar a coesão territorial e o equilíbrio federativo (Souza; Khamis, 2024). Corroborando essa interpretação, Aguiar, Aguiar e Menezes (2025) demonstram, por meio de uma abordagem espacial dos gastos municipais em educação e saúde, que a aplicação eficiente dos recursos públicos em escala local exerce influência direta na melhoria das condições de vida e na redução das desigualdades regionais, evidenciando que a sustentabilidade municipal depende mais da qualidade da gestão e da adequada alocação de recursos do que do tamanho populacional ou do volume arrecadatório.

7. CONCLUSÃO

Neste artigo, verificou-se informações sobre os conceitos e critérios para definir o que é um município pequeno e uma pequena cidade, somando-se à análise dos totais populacionais no Brasil por Censos Demográficos. Destacou-se que o maior número de municípios do país é composto por pequenas cidades e municípios pequenos. Ressalta-se que, neste estudo, adotou-se o critério do demograficamente pequeno como base metodológica de análise.

A análise desenvolvida evidencia que a suficiência financeira, medida pela capacidade de geração de receitas próprias, não é uma limitação exclusiva dos municípios pequenos, mas uma condição generalizada entre as administrações municipais brasileiras. No caso do Paraná, verificou-se que apenas quatro dos 79 municípios pequenos emancipados após 1988 superaram o índice de 10% de receita própria, enquanto a maioria depende fortemente das transferências constitucionais. Essa realidade, contudo, não reflete incapacidade administrativa, mas sim a estrutura fiscal centralizadora do Estado brasileiro, que concentra recursos na União.

Os resultados demonstram que, apesar das limitações fiscais, os pequenos municípios têm desempenhado papel fundamental na melhoria das condições de vida e na ampliação do acesso a serviços públicos, sobretudo nas áreas de educação, saúde e infraestrutura. A proximidade entre governo e cidadãos, característica dessas localidades, favorece a transparência, o controle social e a gestão participativa. Assim, a emancipação municipal, longe de representar um equívoco histórico, consolidou-se como instrumento de fortalecimento da governança local e de redução das desigualdades territoriais.

Os municípios emancipados após a Constituição Federal de 1988 no Paraná evidenciam que a insuficiência de receitas próprias não decorre, em regra, de falhas administrativas locais, mas de condicionantes estruturais associadas à base econômica regional, ao desenho do sistema tributário

nacional e à elevada centralização fiscal na União. Observa-se que a dependência de transferências constitucionais, especialmente do Fundo de Participação dos Municípios, constitui um traço comum a grande parte dessas municipalidades. Nesse sentido, a aplicação mecânica de critérios como o percentual mínimo de Receita Própria, tal como proposto pela PEC nº 188/2019, tende a produzir leituras simplificadoras da realidade municipal paranaense, desconsiderando tanto as funções territoriais exercidas por esses municípios quanto os avanços institucionais e sociais observados após a emancipação. Assim, o caso do Paraná reforça a necessidade de compreender a sustentabilidade municipal como um fenômeno multidimensional, no qual aspectos fiscais devem ser analisados em articulação com fatores políticos, sociais e territoriais, evitando interpretações reducionistas sobre a viabilidade dos pequenos municípios.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ana Carolina da Silva; AGUIAR, Greike José Maia; MENEZES, Gabrielito. Investindo em educação para uma saúde melhor: uma análise espacial dos gastos municipais do Brasil. **Espaço e Economia**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. s/n, jun. 2025. Semestral. OpenEdition. <http://dx.doi.org/10.4000/13tq7>. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/28389>. Acesso em: 21 jul. 2025.

ALEXANDER, John W. Conceito Básico – Não Básico das Funções Econômicas Urbanas. **Boletim Geográfico**, n. 203, ano 27, p.34-50, abr. 1968. Trimestral.

BRAGA, Roberto; PATEIS, Carlos da Silva. Criação de municípios: uma análise da legislação vigente no estado de São Paulo. **Revista de Geografia**, UFMS, Campo Grande, v. 9, n. 17, p. 7-14, jun. 2003. Semestral.

BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, p. 59-75, jul. 2010. Trimestral. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/173042>. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/constituicao-federal>. Acesso em: 13 dez. 2022.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Constituição (1996). **Emenda Constitucional Nº 15, de 1996**. 1. ed. Brasília, 1996. n. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1996/emendaconstitucional-15-12-setembro-1996-369745-norma-pl.html>. Acesso em: 14 dez. 2022.

BRASIL. Congresso. Senado. **Proposta de Emenda à Constituição: PEC do Pacto Federativo**. 188. ed. Brasília, 2019. n. 1. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. Portal da Transparência. Controladoria Geral da União. **Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação**. 2021. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/selecionarsubtipoformulario?tipo=8>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Secretaria do Senado Federal. Senado. **PEC nº 188, de 2019 arquivada ao final da**

Legislatura. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 18 mar. 2023.

BREMAEKER, François E. J. de. Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 206, p. 88-99, mar. 1993. Trimestral.

CARDOSO JR, José Celso. Anacronismos da reforma administrativa: autoritarismo, fiscalismo, privatismo. **ANFIPEA**, Nota Técnica, v. 15, 2020.

CARVALHO, Ailton Mota de. Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil. **Economía Sociedad y Territorio**, México, v. 3, n. 12, p. 539-556, 1 jul. 2002. Anual. El Colegio Mexiquense, A. C. <http://dx.doi.org/10.22136/est002002336>.

CASARIL, Carlos Cassemiro. Theoretical-methodological perspective and analysis proposal on small cities, local cities, small localities, mikripolitan space. **Mercator**, Fortaleza, v. 23, n. 2024, p. 1-14, 28 out. 2024. Anual. Federal University of Ceara. <http://dx.doi.org/10.4215/rm2024.e23022>. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/e23022>. Acesso em: 13 nov. 2024.

CASTRO, Iná Elias de. Do espaço político ao capital social. O problema da sobre-representação legislativa nos municípios pequenos. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 2, p. 56–72, 2008. DOI: 10.17058/redes.v12i2.259. Disponível em: <https://seer.unisc.br/index.php/redes/article/view/259>. Acesso em: 22 jan. 2026.

CIGOLINI, Adilar Antônio. **A fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no estado do paraná.** 1999. 141 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Curso de Geografia, CCH, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/81166>. Acesso em: 13 fev. 2021.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. **Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos Municípios Brasileiros, 2008.** ed. Brasília: CNM, 2008. 1 v. Disponível em: <https://cnm.org.br/>. Acesso em: 15 abr. 2012.

CORRÊA, Roberto Lobato. As pequenas cidades na confluência do urbano e do rural. **Geosp: Espaço e Tempo (Online)**, São Paulo, v. 15, n. 03, p. 5-12, 30 abr. 2011. Trimestral. Universidade de São Paulo, Agência USP de Gestão da Informação Acadêmica (AGUIA). <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2011.74228>. Disponível em: <https://revistas.usp.br/geosp/article/view/74228>. Acesso em: 13 mar. 2012.

ENDLICH, Angela Maria. Desafios da escala local no Brasil. In: CUNHA, Lúcio; PASSOS, M. M.; JACINTO, Rui. **As novas Geografias dos países de língua portuguesa.** Guarda (Portugal): Centro de Estudos Ibéricos, 2010. p. 425-455.

ENDLICH, Angela Maria. Na trilha conceitual e de definições das pequenas cidades. In: Bovo, Marcos Clair; COSTA, Fábio Rodrigues da (Organizadores). **Estudos Urbanos: conceitos, definições e debates.** Campo Mourão: Unespar, 2017, p.33-53.

ENDLICH, Ângela Maria; MARQUES, Américo José. Réquiem para as pequenas localidades? reflexões e panorama de municípios demograficamente pequenos. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 22, n. 82, p. 138-153, 2 ago. 2021. PPUFU - Portal de Periódicos da Universidade Federal de Uberlândia. <http://dx.doi.org/10.14393/rcg228255825>. Disponível em:

<https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/55825>. Acesso em: 10 dez. 2024.

FRESCA, Tânia Maria. Em defesa dos estudos das cidades pequenas no ensino de geografia. **Geografia**, Londrina, v. 10, n. 1, p. 27-34, jun. 2001. Semestral. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/article/view/10212>. Acesso em: 10 out. 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**. 1940. Rio de Janeiro: IBGE, 1940.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**. 1950. Rio de Janeiro: IBGE, 1950.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**. 1960. Rio de Janeiro: IBGE, 1960.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**. Paraná. 1970. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**. Paraná. 1980. Rio de Janeiro: IBGE, 1982.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**. Paraná. 1991. Rio de Janeiro: IBGE, 1994.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**. Paraná. 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**. Paraná. 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **A metodologia da divisão territorial realizada pelo IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PIB municipal 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**. 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

KLERING, Luis Roque; KRUEL, Alexandra Jochims; STRANZ, Eduardo. Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão. **Análise – Revista de Administração da PUCRS**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 31-44, abr. 2012. Quadrimestral. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/face/article/view/11433>. Acesso em: 10 dez. 2024.

KOSIK, Karel. **A dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

MAIA, Doralice Sátyro. Cidade médias e pequenas do Nordeste: conferência de abertura. In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel (organizadores). **Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso**. Salvador: SEI, 2010, p.13-41.

MORE. **Mecanismo online para referências, versão 2.0**. Florianópolis: UFSC: Rexlab, 2013. Disponível em: <http://www.more.ufsc.br/>. Acesso em: 10 out. 2025.

MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clóvis. Espacialidades e territorialidades. In: MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clóvis. **Metrópole, Grande Curitiba**: teoria e prática. Curitiba: Iparde, 1994. Cap. 3. p. 81-100. Disponível em: https://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/documento/2020-03/RP_metropole_12_1994.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

SICONFI. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. **RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária**: Contas Anuais, sob. consulta, 2022. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf. Acesso em: 15 jun. 2023.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; FACCIN, Carolina Rezende; DETONI, Luana Pavan. Pequenas cidades, rede urbana e desenvolvimento regional na Região Intermediária de Santa Cruz do Sul-Lajeado. In: FERNANDES, Pedro Henrique Carnevalli et al. **Reflexões geográficas sobre as pequenas cidades brasileiras**. Maringá: Perfil Editora, 2024. Cap. 8. p. 173-191.

SOUZA, Eduardo Leandro de Queiroz e; KHAMIS, Renato Braz Mehana. Os Municípios Pequenos no Contexto do Pacto Federativo e a Autossuficiência Arrecadatória. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO, 8., 2024, Santos. **Anais [...]**. Santos: Universidade Santa Cecília, 2024. v. 1, p. 59-64. Disponível em: <https://periodicos.unisanta.br/ENPG/article/view/2188>. Acesso em: 02 fev. 2025.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002. <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69092002000100006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/N7LsY44n4sQLmsw6yJJt3dS/?lang=pt> . Acesso em: 16 ago. 2021.